



Bruxelles, den 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen
En handlingsplan**

I. INDLEDNING

Den Europæiske Union bygger på et sæt fælles værdier, bl.a. grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstaten¹. Disse udgør fundamentet for vores samfund og fælles identitet. Intet demokrati kan trives uden uafhængige domstole, der sikrer beskyttelsen af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, eller uden et aktivt civilsamfund og frie medier, der sikrer pluralisme. Retsstaten er et fast princip, der er veldefineret i sin centrale betydning. Denne er trods de forskellige nationale identiteter, retssystemer og traditioner, som Unionen er forpligtet til at respektere, ens i alle medlemsstater².

Ifølge retsstatsprincippet skal alle offentlige myndigheder altid handle inden for lovens grænser, i overensstemmelse med de demokratiske værdier og grundlæggende rettigheder og under uafhængige og upartiske domstoles kontrol. Retsstatsprincippet har direkte indflydelse på alle borgeres tilværelse: Det er en forudsætning for at sikre lige behandling for loven og beskyttelse af individuelle rettigheder, forebygge magtmisbrug fra offentlige myndigheders side og drage beslutningstagere til ansvar. Hvis borgerne skal have tillid til de offentlige institutioner, er det også vigtigt at overholde retsstatsprincippet. Uden en sådan tillid kan demokratiske samfund ikke fungere. Ved retsstatsprincippet forstås, hvor ansvarligt lovene udarbejdes, hvor retfærdigt de anvendes, samt hvor effektivt de fungerer. Som anerkendt af Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dækker det også institutionelle spørgsmål såsom uafhængige og upartiske domstole³ og magtens tredeling⁴. I nylige afgørelser fra Domstolen fremhæves retsstatsprincippet fortsat som et centralt element i EU's retsorden⁵.

Det europæiske projekt afhænger af, at retsstatsprincippet til enhver tid overholdes i alle medlemsstater. Det er en forudsætning for en effektiv anvendelse af EU-retten og for gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Det har også central betydning for et velfungerende EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked, hvor love anvendes effektivt og ensartet, og hvor budgetter gennemføres i overensstemmelse med gældende regler. Trusler mod retsstatsprincippet udgør derfor en udfordring for det retlige, politiske og økonomiske grundlag for, hvordan EU fungerer. Derfor er det yderst vigtigt at fremme og opretholde retsstatsprincippet i Europa-Kommissionens arbejde som traktaternes vogter. Manglende overholdelse af retsstatsprincippet i én medlemsstat berører de andre medlemsstater og EU som helhed, og Unionen har en fælles interesse i at løse problemer på retsstatsområdet, uanset hvor de opstår.

Selv om alle medlemsstaterne i princippet anses for at overholde retsstatsprincippet til enhver tid, har de seneste udfordringer på retsstatsområdet i visse medlemsstater vist, at dette ikke kan tages for givet. Disse udfordringer har givet anledning til bekymring om Unionens evne til at håndtere sådanne situationer. Mange nylige sager, der er taget op på EU-plan, har drejet sig om domstolenes uafhængighed. Andre eksempler har handlet om

¹ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.

² Retsstatsprincippet er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) som en af de værdier, som Unionen bygger på, og som er fælles for medlemsstaterne.

³ I henhold til artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union skal medlemsstaterne sikre en effektiv retsbeskyttelse. Som fastslået af Domstolen er selve eksistensen af en effektiv retsbeskyttelse "uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat", sag C-72/15, *Rosneft*.

⁴ Bilag til meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 11. marts 2014 om en ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final) samt nylig retspraksis fra Domstolen i sag C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses mod Tribunal de Contas*, sag C-216/18 PPU, *LM*, og sag C-619/18, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

⁵ Dom af 24. juni 2019 i sag C-619/18, *Kommissionen mod Polen*.

svækkede forfatningsdomstole, øget brug af regeringsdekreter eller gentagne angreb fra én del af den statslige forvaltning på en anden. Generelt er korruption på højt niveau og embedsmisbrug forbundet med situationer, hvor politisk magt går ud på at tilsidesætte retsstatsprincippet, mens forsøg på at svække pluralisme og nødvendige vagthunde såsom civilsamfundet og uafhængige medier udgør advarselssignaler om trusler mod retsstaten⁶.

Europa-Kommissionen redegjorde i sin meddelelse af 3. april 2019⁷ for de eksisterende midler til håndtering af udfordringer på retsstatsområdet i Unionen og indledte en debat om, hvordan retsstaten kan styrkes. EU's institutioner og organer, medlemsstaterne, internationale organisationer, retlige netværk, civilsamfundet og den akademiske verden har deltaget i denne debat og ydet værdifulde bidrag. Retsstatsprincippets betydning og behovet for bedre midler på EU-plan til beskyttelse af retsstaten var emner, der klart blev bragt op i denne debat. Dette afspejler EU-institutioners voksende bekymring på retsstatsområdet.

I Sibiu i maj 2019 gav de europæiske ledere med enstemmighed tilsagn om at "fortsætte med at værne om vores livsform, demokrati og retsstaten"⁸. Det Europæiske Råd har i sin strategiske dagsorden, der blev vedtaget den 21. juni 2019⁹, bekræftet tilsagnet fra Sibiu. Dette nødvendiggør en højere prioritering af retsstatsspørgsmål i Det Europæiske Råd og Rådet. Overholdelsen af retsstatsprincippet er gentagne gange blevet drøftet i løbet af Europa-Parlamentets valgperiode 2014-2019¹⁰ samt i rådsformandskabernes programmer¹¹. Det har også været et vigtigt emne i valgkampen op til valget til Europa-Parlamentet i 2019. Europæiske politiske partier er begyndt at overveje, hvorvidt de personer, der anfægter retsstatsprincippet og EU's fælles værdier, bør udelukkes fra partierne.

Selv om denne debat vil skulle fortsætte¹², fastsættes der i denne meddelelse konkrete foranstaltninger på kort og mellemlang sigt. Visse foranstaltninger kan iværksættes med det samme. Andre vil skulle videreudvikles som et vigtigt indsatsområde for den kommende Kommission, Europa-Parlamentet og Rådet. Styrkelsen af retsstatsprincippet i Unionen er og skal forblive et centralt mål for alle.

II. RETSSTATSPRINCIPPET: EN FÆLLES VÆRDI FOR ALLE EUROPÆERE

Siden meddelelsen fra april er debatten om retsstatsprincippet taget til. Kommissionen har nydt godt af en lang række bidrag og overvejelser. Kommissionen modtog 60 skriftlige bidrag¹³ fra nationale, europæiske og internationale aktører samt fra civilsamfundet og den akademiske verden. Kommissionen deltog også i konferencer og debatter på europæisk plan

⁶ Mere generelt og i forlængelse af den politiske udvikling kan den teknologiske eller samfundsmæssige udvikling i de kommende år også skabe nye udfordringer på retsstatsområdet, f.eks. i forhold til kunstig intelligens og anvendelsen af denne teknologi på følsomme områder såsom retssystemerne.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet "Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen — Status og eventuelle næste skridt" (COM(2019) 163 final).

⁸ Ibidem.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

¹⁰ I oktober 2016 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om en EU-dækkende overvågningsmekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder.

¹¹ Se f.eks. programmet for de tre formandskaber for Rådet i perioden 1.1.2019-30.6.2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/da/pdf>.

¹² Rådet har f.eks. planlagt en gennemgang af sin egen dialog om retsstatsprincippet i løbet af det finske formandskab i efteråret 2019.

¹³ Et sammendrag af bidragene findes her: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions.

og i hovedstæderne. I bidragene blev retsstatsprincippets betydning og nødvendigheden af at overholde det i hele EU fremhævet. Relevansen og komplementariteten af de tre søjler om at fremme, forebygge og reagere, der blev fastlagt i meddelelsen fra april, blev også bekræftet. Nogle mente, at udviklingen af midlerne til beskyttelse af retsstaten burde prioriteres, mens det ifølge andre ville gøre en forskel at foretage en bedre håndhævelse af de eksisterende midler. I et mindre antal bidrag blev der stillet spørgsmålstejn ved sagens EU-dimension. Dette er et tegn på, at retsstatsprincippets betydning for den måde, hvorpå EU fungerer, for EU-borgerne og for virksomhederne ikke kan tages for givet og bør fremmes og præciseres yderligere. Det understreger også betydningen af at vise, at handling på EU-plan er objektiv, forholdsmæssigt afpasset og ikkediskriminerende, og at en formel indsats fra EU's side kun bør indledes, hvis nationale kontrolmekanismer ikke fungerer.

Herudover gennemførte Kommissionen i april 2019 en Eurobarometerundersøgelse i alle medlemsstater. Ifølge resultaterne er der overvældende opbakning til retsstatsprincippet, idet forskellene mellem medlemsstaterne er begrænsede¹⁴. Betydningen af retsstatsprincippets centrale elementer anerkendes af mere end 80 % af borgerne i alle medlemsstater¹⁵. Andre vigtige konklusioner var den store opbakning til mediernes og civilsamfundets betydning, når det gælder om at drage magthavere til ansvar, idet mere end 85 % af europæerne mener, at det er vigtigt, at medier, journalister og civilsamfundet kan agere frit og fremsætte kritik uden risiko for intimidering.

I Eurobarometerundersøgelsen blev det desuden fremhævet, at det ifølge europæerne er vigtigt, at retsstatsprincippet overholdes i hele EU, idet 89 % støtter behovet for at overholde retsstatsprincippet i alle andre EU-medlemsstater.

Europæerne opfordrede også til at forbedre overholdelsen af retsstatsprincippet, idet der igen var mere end 80 % af respondenterne, som gik ind for en række forbedringer af de centrale elementer, der indgår i retsstatsprincippet. Behovet for forbedringer var særligt stort med hensyn til effektiv retsbeskyttelse, lovlighed og undgåelse af vilkårlige afgørelser samt hvad angår mediefrihed og civilsamfundet.

Den høring, som blev afholdt efter meddelelsen fra april, afspejlede også retsstatsprincippets betydning for borgerne, idet mange civilsamfundsorganisationer og universiteter udviste vilje til at engagere sig yderligere i bestræbelserne på at fremme og værne om retsstatsprincippet og agere whistleblower, når der opstår problemer. Eksempler på særligt interessante foranstaltninger er gennemførelsen af borgerdialoger på EU-plan, udviklingen af "kundskab" om retsstatsprincippet med let tilgængelige og brugervenlige kilder samt åbne platforme til udveksling af oplysninger og advarsler.

III. ET FÆLLES ANSVAR FOR ALLE MEDLEMSSTATER OG EU-INSTITUTIONER

Det er primært den enkelte medlemsstats ansvar at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet som en fælles værdi. Sikringen af en velfungerende stat er et internt forfatningsmæssigt ansvar, men også et ansvar over for Unionen og de øvrige medlemsstater. Ifølge princippet

¹⁴ Særlig Eurobarometerundersøgelse nr. 489 om retsstatsprincippet: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>.

¹⁵ Lovlighed, retssikkerhed, lighed for loven, magtens tredeling, forbud mod vilkårlighed, sanktioner for korruption og effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige domstole.

om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, i TEU) skal medlemsstaternes bistå Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare. Unionen og medlemsstaterne er også forpligtede til at bistå hinanden, hvilket betyder, at alle EU-institutioner er ansvarlige for at yde passende bistand til medlemsstaterne, når det gælder om at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet.

I meddelelsen fra april blev det bemærket, at retsstatsprincippet også er et af de vejledende principper for EU's optræden udadtil, og at det gradvis har indtaget en mere central rolle i EU-tiltrædelsesprocessen og naboskabspolitikken. Det Europæiske Råd bekræfter i sin strategiske dagsorden, at opretholdelsen af EU's værdier bør have en central plads i EU's eksterne forbindelser. Kommissionen støtter allerede aktivt retsstatsreformer i tredjelande.

En anden central forpligtelse for medlemsstaterne er at sikre, at borgerne kan udøve deres rettigheder, især gennem adgang til domstolsprøvelse og en retfærdig rettergang. I henhold til artikel 19 i TEU er det de nationale domstole og Domstolens opgave at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder efter EU-retten. Ganske rigtigt har de nationale domstole og retsinstanser afgørende betydning for anvendelsen af EU-retten, idet de først og fremmest er ansvarlige for anvendelsen af EU-retten og for at indlede den præjudicielle procedure, der er fastsat i artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), således at der sikres en konsekvent og ensartet fortolkning af EU-retten. I den forbindelse og som bekræftet ved nylig retspraksis fra Domstolen er garantien om domstolenes uafhængighed en retlig forpligtelse med central betydning for retsstaten.

Effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige domstole er påkrævet i henhold til artikel 19, stk. 1, i TEU som et konkret udtryk for værdien af en retsstat. Denne bestemmelse er kernen i en række præjudicielle forelæggelser fra nationale domstole og traktatbrudssager, som Kommissionen har indledt ved Domstolen. Allerede i 2006 fastslog Domstolen, at begrebet "uafhængig domstol" er et selvstændigt EU-retligt begreb, og at det indebærer, at dommere beskyttes mod enhver form for indgreb udefra, der kan bringe deres uafhængige bedømmelse i fare¹⁶. Dette blev i 2018 og 2019 fulgt op af en række vigtige domme. Domstolen fastslog, at medlemsstaterne i henhold til EU-retten er forpligtet til at sikre, at deres domstole opfylder kravene om effektiv retsbeskyttelse, hvilket er et konkret udtryk for retsstatsprincippet, og at de nationale domstoles uafhængighed er afgørende for at sikre en sådan retsbeskyttelse¹⁷.

I andre domme har Domstolen nærmere defineret kravene til sikring af uafhængighed og upartiskhed, idet den understregede disse to elementers afgørende betydning for både et velfungerende retligt samarbejde, der omfatter den præjudicielle forelæggelsesmekanisme fastsat i artikel 267 i TEUF, og afledte retsakter baseret på princippet om gensidig tillid¹⁸. Domstolen har også truffet foreløbige foranstaltninger for at suspendere nationale reformer, der ville bringe retsvæsenets uafhængighed i fare¹⁹. For nylig fastlog Domstolen, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under medlemsstaternes kompetence, skal de under udøvelsen af denne kompetence overholde de forpligtelser, der

¹⁶ Sag C-506/04, *Wilson*.

¹⁷ Sag C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, og sag C-49/18, *Escribano Vindel*.

¹⁸ Hvad angår en retsinstans' sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor instansens medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, og tilfælde, hvor de kan afsættes, samt den disciplinærordning, der gælder for dommere, jf. sag C-216/18 *PPU LM*, og sag C-8/19 *PPU, RH*.

¹⁹ Sag C-619/18 R, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

påhviler dem i henhold til EU-retten, og dette kan derfor gøres til genstand for prøvelse ved Domstolen²⁰. Der verserer i øjeblikket andre sager for Domstolen, som er indbragt af nationale domstole og Kommissionen, og som kan føre til en yderligere vigtig udvikling i retspraksis.

Den stadige udvikling i Domstolens retspraksis viser også, hvordan systematiske problemer på retsstatsområdet kan have en særlig indvirkning på området for Unionens finanser²¹.

IV. FORANSTALTNINGER TIL STYRKELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET

I meddelelsen fra april blev der redegjort for de eksisterende midler til fremme og håndhævelse af retsstatsprincippet i EU. Ved vurderingen af erfaringen indtil videre fandt Kommissionen frem til forskellige muligheder for at styrke disse midler på grundlag af tre søjler: fremme en retsstatskultur, forebygge retsstatsproblemer, så de ikke opstår eller bliver værre, og sikre den mest hensigtsmæssige metode til i fællesskab at reagere effektivt ved konstatering af et tilstrækkeligt alvorligt problem.

Det er her vigtigt at huske på de centrale principper, der ligger til grund for EU's indsats på retsstatsområdet. For det første har både EU og alle medlemsstater en legitim interesse i, at der på nationalt plan findes en velfungerende retsstat. For det andet må det frem for alt være den enkelte medlemsstats ansvar at sikre retsstaten, og den første afhjælpende foranstaltning bør altid være de nationale søgsmålsmekanismer. For det tredje skal Unionen på dette område forholde sig objektiv og behandle alle medlemsstater ens, og alle EU-institutioner skal bidrage i overensstemmelse med deres respektive institutionelle roller. Endelig må målet ikke være at pålægge en sanktion, men at finde en løsning, der på grundlag af samarbejde og gensidig støtte beskytter retsstatsprincippet — uden at udelukke en effektiv, forholdsmæssig og afskrækkende reaktion som sidste udvej.

Fremme: Opbygning af viden og en fælles retsstatskultur

For bedst at værne om vores fælles værdier er det nødvendigt, at der i hver medlemsstat findes en robust politisk kultur og retskultur til støtte for retsstatsprincippet. Det kan dog ikke antages, at dette altid er tilfældet. Den politiske udvikling i flere medlemsstater har ført til tilfælde, hvor principper som magtens tredeling, loyalt samarbejde blandt institutionerne og respekt for oppositionen eller domstolenes uafhængighed synes at være blevet tilsidesat — undertiden som følge af bevidste politiske valg. Manglende oplysninger og begrænset offentlig viden om udfordringer på retsstatsområdet skaber grobund for en sådan udvikling. Ifølge Eurobarometerundersøgelsen føler over halvdelen af europæerne sig ikke tilstrækkeligt informeret om EU's grundlæggende værdier.

Disse mangler skal afhjælpes ved hjælp af proaktive foranstaltninger til fremme af retsstatsprincippet inden for EU, både på fagligt niveau og blandt den almindelige befolkning. Formålet med disse foranstaltninger vil være at forankre retsstatsprincippet i den nationale og europæiske politiske diskurs, både ved at udbrede kendskabet til krav og normer i EU-retten og retsstatsprincippets betydning for borgere og virksomheder og ved at give aktører med interesse i at fremme retsstatsspørgsmål mere indflydelse. For at borgere og virksomheder kan sætte pris på retssystemernes rolle og betydning, skal disse være

²⁰ Sag C-619/18, *Kommissionen mod Polen*.

²¹ Dette omfatter præjudicielle afgørelser om behovet for effektiv efterforskning i sager om skattesvig eller svig med EU-midler (se sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, C-105/14, *Taricco*, C-42/17, *M.A.S.*, og C-612/15 *Kolev*).

moderne og tilgængelige. Det er også særdeles vigtigt, at der er gensidig tillid til hinandens retssystemer, hvilket er en forudsætning for et velfungerende indre marked.

Rådets hensigt om at drøfte sin egen retsstatstilgang under det finske formandskab i efteråret 2019 kan udgøre et nyttigt bidrag til at forbedre indsatsen for at fremme retsstatsprincippet i medlemsstaterne²².

Civilsamfundet, medierne, den akademiske verden og uddannelsessystemerne i medlemsstaterne kan alle bidrage ved at sikre, at retsstatsprincippet indgår i den offentlige debat og i uddannelsesprogrammer. En stor udfordring i forbindelse hermed er at fremme en retsstatskultur i offentligheden som anerkendt i Rådets henstilling om fremme af fælles værdier²³. Kommissionen har modtaget bidrag fra civilsamfundsorganisationer, der er villige til at uddybe dette arbejde²⁴. Kommissionen vil følge op på idéen om et årligt arrangement om retsstatsprincippet med henblik på dialog med og mellem civilsamfundsorganisationer og politiske beslutningstagere på EU-plan. Herudover vil Kommissionen fortsat fokusere særligt på forsøg på at lægge pres på civilsamfundet og uafhængige medier samt yderligere støtte deres arbejde. Kommissionen har som led i den nye flerårige finansielle ramme, selv om disse programmer ikke specifikt vedrører retsstatsprincippet, foreslået en stærkere og mere sammenhængende finansieringsramme for dette arbejde under det kommende program for rettigheder og værdier²⁵ og programmet Et Kreativt Europa²⁶. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at vedtage disse programmer, således at de kan blive iværksat til tiden. Herudover bør der fortsat tilskyndes til EU-finansieret forskning på retsstatsområdet, og resultaterne af igangværende projekter bør udbredes på behørig vis.

Gennemsigtighed og adgang til oplysninger har afgørende betydning for civilsamfundet og medierne i forbindelse med nationale kontrolmekanismer. Love om gennemsigtighed og adgang til oplysninger skal anvendes effektivt i alle medlemsstater og på EU-plan²⁷. For at gøre retsstatsprincippet mere synligt har Kommissionen til hensigt at udarbejde en særlig kommunikationsstrategi om retsstatsprincippet, bl.a. stille relevante oplysninger til rådighed på alle officielle EU-sprog og tydeligt redegøre for retsstatsprincippets betydning for Unionen som helhed og for hver enkelt borger og virksomhed.

Europæiske netværk spiller allerede en vigtig rolle, når det gælder om at fremme og udveksle idéer og bedste praksis²⁸. For yderligere at fremme retsstatsprincippet bør der inden for retsvæsenet ydes støtte til netværk som f.eks. Det Europæiske Netværk af Formændene for de Øverste Domstole i EU, sammenslutningen af statsråd og øverste forvaltningsdomstole i EU, Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer og det europæiske netværk for faglig videreuddannelse af dommere. Kommissionen bør som led i

²² Jf. indledningen og næste afsnit om forebyggelse.

²³ Rådets henstilling af 22. maj 2018 om fremme af fælles værdier, inklusiv uddannelse og den europæiske dimension i undervisningen (2018/C 195/0 — EUT af 7.6.2018).

²⁴ Jf. ovenfor i afsnit II.

²⁵ Kommissionen foreslog at afsætte 641 mio. EUR til gennemførelse af programmet for rettigheder og værdier for perioden 2021-2027.

²⁶ Kommissionen foreslog at afsætte 1,85 mia. EUR til gennemførelse af programmet Et Kreativt Europa for perioden 2021-2027, herunder op til 160 mio. EUR til tværsektorielle programområder. Programmets fire prioriteter omfatter aktiviteter, der har til formål at "fremme et frit, mangfoldigt og pluralistisk medielandskab, kvalitetsjournalistik og mediekendskab". Et af målene er at yde vedvarende finansiering til projekter om mediefrihed og mediepluralisme.

²⁷ Disse omfatter forordning (EF) nr. 1049/2001 og sektorspecifik adgang til oplysninger i henhold til EU-retten. Der indgår også generelle nationale forpligtelser i den europæiske menneskerettighedskonvention.

²⁸ Disse omfatter også retlige rådgivende organer under Europarådet som f.eks. Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) og Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE).

sin støtte til alle disse netværk prioritere projekter til fremme af retsstatsprincippet og særligt fokusere på medlemsstater med problemer på retsstatsområdet²⁹. Der bør tilskyndes og ydes støtte til yderligere samarbejde mellem institutioner, der er ansvarlige for forfatningsmæssigt tilsyn, bl.a. med hensyn til aktiviteterne på konferencen af europæiske forfatningsdomstole. Det europæiske netværk af ombudsmænd kunne også befordre sin udveksling af erfaringer og bedste praksis for så vidt angår fremme af god forvaltningsskik og bidrage til indsamling og udbredelse af relevante oplysninger.

Generelt kan de nationale domstole også spille en vigtig rolle, når det gælder om at fremme retsstatsnormer. Deltagelsen af nationale domstolsråd, dommere og anklagere i nationale debatter om retsreformer udgør i sig selv en vigtig del af de nationale kontrolmekanismer.

De nationale parlamenter spiller også en central rolle i beskyttelsen af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, både som lovgivere og når det gælder om at drage den udøvende magt til ansvar. Europa-Parlamentet, Konferencen af de Europæiske Parlamenter Europaudvalg i EU og Konferencen af EU-parlamentsformænd kunne prioritere interparlamentarisk dialog om retsstatsspørgsmål, f.eks. gennem et årligt arrangement. Dette kunne også gøres til tema i de nationale parlamentariske debatter om EU-spørgsmål. Kommissionen vil gerne bidrage til at fremme en sådan dialog. Bilateral parlamentarisk udveksling og støtte, f.eks. om bedste praksis med henblik på bedre regulering (såsom evidensbaseret lovgivning eller gennemsigtige procedurer) eller tværpolitiske parlamentariske grupper vedrørende retsstatsprincippet, ville også være til gavn.

I meddelelsen fra april blev det bidrag, der kunne ydes ved at intensivere samarbejdet med **Europarådet**, fremhævet. Med aftalememorandummet mellem Europarådet og Den Europæiske Union fra 2007 tildeles Europarådet en særlig rolle som "referencepunkt for respekten for menneskerettighederne, retsstatsprincipperne og demokratiet i Europa", og EU gav tilsagn om at tage Europarådets arbejde i betragtning. Under fuldstændig hensyntagen til begge institutioners institutionelle og politiske ansvar har Kommissionen til hensigt at bygge videre på dette samarbejde og øge EU's deltagelse i Europarådets organer, hvilket vil gøre samarbejdet på tjenestegrensniveau tættere og mere systematisk. EU deltager allerede aktivt i Europarådet på mange niveauer, bl.a. med Kommissionen som observatør i Venedigkommissionen³⁰. Et yderligere vigtigt skridt er at sikre EU observatørstatus i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupsion (GRECO). Efter aftale med Rådet har Kommissionen taget de nødvendige skridt til at anmode om observatørstatus³¹, hvilket den fik tildelt i juli 2019³². EU yder betydelig finansiering til Europarådets aktiviteter³³.

Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention³⁴ vil udgøre et stærkt politisk signal om Unionens tilsagn om at opretholde retsstatsprincippet

²⁹ Kommissionen yder som led i programmet for retlige anliggender driftstilskud til visse europæiske netværk på det retlige område, som har indgået rammepartnerskabsaftaler med Kommissionen. Andre netværk modtager finansiering fra en række EU-programmer og -projekter.

³⁰ Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret eller Venedigkommissionen er et rådgivende organ, der sorterer under Europarådet, og som består af uafhængige eksperter på det forfatningsretlige område.

³¹ Rådets afgørelse (EU) 2019/1086 af 18. juni 2019 (EUT L 171 af 26.6.2019, s. 115).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>.

³³ Finansieringen fra en række EU-programmer beløb sig til 27,5 mio. EUR i forpligtelser i 2018.

³⁴ Som fastsat i artikel 6, stk. 2, i TEU.

samt om Unionens opbakning til konventionen og dennes håndhævelsessystem, især på det retlige område. Kommissionen har arbejdet på at genoptage tiltrædelsesforhandlingerne³⁵.

Kommissionen vil med et tættere og mere systematisk samarbejde på tjenestegrensniveau desuden øge samarbejdet med **andre internationale institutioner**, der beskæftiger sig med retsstatsspørgsmål. Disse omfatter Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), der beskæftiger sig med retsstatsprincippet som led i sit demokratiseringsarbejde, og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), hvor samarbejdet kunne fokusere på at undersøge de socioøkonomiske fordele ved retsstaten.

Det arbejde, som FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed og FN's kontor for bekæmpelse af organiseret og narkotika udfører til støtte for sekretariatet for FN's konvention mod korruption, samt Verdensbankens arbejde har også bidraget til debatten i det internationale samfund om retsstatsprincippet og følgerne heraf.

Internationale organisationer som f.eks. OECD behandler spørgsmålet med udgangspunkt i økonomisk udvikling og retsstatsprincippets betydning for det overordnede erhvervs- og investeringsklima. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har også understreget behovet for i højere grad at tage retsstatsprincippets økonomiske aspekter i betragtning. Retsstatsprincippets betydning for erhvervsklimaet er som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker blevet taget i betragtning med henblik på at fremme vækstfremmende strukturreformer på områder såsom effektive retssystemer og bekæmpelse af korruption — en sammenhæng, som også anerkendes af Den Europæiske Centralbank og europæiske arbejdsmarkedsparter, hvilket understreger retsstatsprincippets betydning som garant for europæiske borgere, arbejdsgivere og arbejdstagere.

Kommissionen vil benytte sig af alle disse aktørers vilje til at fremme retsstatsprincippet³⁶.

Kommissionen vil:

- fuldt ud udnytte finansieringsmulighederne for den del af civilsamfundet og den akademiske verden, der går ind for styrkelsen af en retsstatskultur, især blandt den almindelige befolkning, og følge op på idéen om et årligt retsstatsarrangement, som nationale interessenter og civilsamfundsorganisationer kan deltage i
- styrke samarbejdet med Europarådet, herunder Venedigkommissionen og GRECO, og undersøge mulighederne for yderligere støtte hertil i forbindelse med EU's prioriteter på retsstatsområdet
- forstærke samarbejdet med andre internationale organisationer såsom OSCE og OECD
- bygge videre på samarbejdet med europæiske retlige netværk og andre netværk for at fremme retsstatsnormer, herunder enhver form for støtte, som der eventuelt anmodes om med henblik på samarbejde mellem forfatningsdomstole
- udarbejde en særlig offentlig kommunikationsstrategi om retsstatsprincippet, bl.a. ved at opgradere det særlige websted for retsstatsprincippet, så det bliver et referencepunkt

³⁵ Domstolen fastslog i sin udtalelse A-2/13 af 18. december 2014, at det første udkast til aftale på visse punkter, hvoraf nogle af dem er juridisk og politisk komplicerede, ikke er foreneligt med traktaterne. Disse indvendinger vil kræve, at Unionen forhandler ændringer af udkastet til tiltrædelsesaftale, således at Unionen kan indgå aftalen og tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention. Efter en betænkningstid har Kommissionen hørt Rådets arbejdsgruppe om mulige løsninger for så vidt angår de spørgsmål, som blev rejst i Domstolens udtalelse. Disse høringer er skredet godt frem, og Kommissionen håber, at betingelserne for genoptagelse af forhandlingerne snart vil blive opfyldt.

³⁶ Se f.eks. de europæiske arbejdsmarkedsparters erklæring om retsstatsprincippet af 8. maj 2019.

for alle relevante oplysninger.

Kommissionen opfordrer:

- Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter til at udvikle et særligt interparlamentarisk samarbejde om retsstatsspørgsmål, som Kommissionen kan bidrage til
- Rådet og medlemsstaterne til at overveje måder, hvorpå retsstatsnormer kan fremmes, bl.a. i forbindelse med igangværende eller kommende drøftelser om retsstatsprincippet
- medlemsstaterne til at øge deres indsats for at fremme retsstatsprincippet på nationalt, regionalt og lokalt plan, bl.a. gennem uddannelse og civilsamfundet
- civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedsparter til inden for deres respektive ansvarsområder at fortsætte deres overvågning og deres bidrag til drøftelserne om virkningerne og de konkrete konsekvenser af mangler på retsstatsområdet.

Forebygge: Samarbejde og støtte for på nationalt plan at styrke retsstatsprincippet

Det er frem for alt medlemsstaternes eget ansvar at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet på nationalt plan. De nationale domstole er sammen med andre nationale kontrolmekanismer som f.eks. forfatningsdomstole og ombudsmænd de første centrale led i forsvaret mod angreb på retsstaten fra enhver del af den statslige forvaltning. Ikke desto mindre har EU en legitim rolle, når det gælder om at støtte de nationale myndigheder og sikre, at negative tendenser afværges på et tidligt tidspunkt. EU-institutionernes rolle bør være at lette samarbejdet og dialogen for at forhindre, at problemerne bliver så omfattende, at der skal indledes formelle procedurer som led i retsstatsrammen gennem traktatbrudssager eller foranstaltninger i henhold til artikel 7 i TEU.

For at EU fuldt ud kan opfylde sin rolle i denne forbindelse, er EU-institutionerne gennem målrettet overvågning nødt til at udvikle et større kendskab til og forståelse af udviklingen i de enkelte medlemsstater, således at de kan identificere de faktorer, der udgør en risiko for retsstaten, finde mulige løsninger og tidligt målrette støtten. En sådan overvågning bør omfatte tendenser og reformer på retsstatsområdet i medlemsstaterne samt bidrage til at kontrollere, at de reformer, som vedtages som følge af EU-tiltag såsom traktatbrudssøgsmål eller mekanismen for samarbejde og kontrol, er varige og uigenkaldelige.

For at styrke EU's kapacitet **har Kommissionen derfor planer om at øge sin overvågning af retsstatsforholdene i medlemsstaterne.** Denne overvågning vil i samarbejde med medlemsstaterne og om nødvendigt de øvrige EU-institutioner tage form af en ***løbende gennemgang af retsstatsforholdene*** med følgende karakteristika:

i) Anvendelsesområde

Den løbende gennemgang vil omfatte alle de forskellige dele af retsstatsprincippet, herunder f.eks. systemiske problemer i lovgivningsprocessen, mangel på effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige og upartiske domstole eller manglende respekt for magtens tredeling³⁷. Der vil som led i gennemgangen ligeledes blive set nærmere på medlemsstaternes kapacitet til at bekæmpe korruption samt på problemer vedrørende mediepluralisme og valg, såfremt anvendelsen af EU-retten berøres heraf. Der er også en sammenhæng med overvågningen af,

³⁷ Handlinger og offentlige udtalelser rettet mod enkelte dommere eller retsvæsenet som helhed vil f.eks. være omfattet af denne kategori.

at EU-retten rent faktisk håndhæves, navnlig kapaciteten hos alle de aktører, der bidrager til håndhævelsen af EU-retten, til at udføre deres opgaver: domstole, anklagemyndigheder, retshåndhævende myndigheder, uafhængige myndigheder, offentlige forvaltninger med tilsynsbeføjelser, ombudsmænd og menneskerettighedsinstitutioner og -forkæmpere³⁸.

Selv om overvågningen vil omfatte alle medlemsstater, vil der skulle foretages en mere nøje overvågning i de medlemsstater, hvor der er konstateret risici for tilbagevenden til tidligere praksis eller særlige svagheder³⁹.

ii) Informationskilder

Den løbende gennemgang vil være baseret på en konsekvent anvendelse af eksisterende informationskilder. Dette vil bringe øget fokus på en række retsstatsrelevante områder. Alle aktører — institutionelle såvel som fra civilsamfundet — vil skulle udveksle oplysninger og vil blive hørt. Der findes mange informationskilder, bl.a. Europarådets organer, OSCE og OECD samt EU-organer såsom Agenturet for Grundlæggende Rettigheder⁴⁰. Dette agentur, hvis beføjelser dækker retsstatsrelevante rettigheder såsom adgangen til effektive retsmidler, har udviklet EU's informationssystem for grundlæggende rettigheder (EFRIS) for at lette adgangen til relevante foreliggende oplysninger og rapporter om situationen i de enkelte medlemsstater. Denne brede vifte af informationskilder kan udnyttes bedre og samles og suppleres mere effektivt, end det i dag er tilfældet. De specifikke former som f.eks. øget overvågning vil skulle udvikles, bl.a. i samarbejde med nationale myndigheder og de øvrige EU-institutioner, og bør omfatte en løbende informationsindsamling og dialog med nationale myndigheder og berørte parter.

iii) Inddragelse af medlemsstater og berørte parter

Ud over at basere sig på relevante kilder vil Kommissionen **opfordre alle medlemsstaterne til at engagere sig yderligere i en gensidig informationsudveksling og en dialog om retsstatsspørgsmål** såsom retsreformer, bekæmpelse af korruption og lovgivningsprocessen eller om foranstaltninger til støtte for civilsamfundet og uafhængige medier som retsstatsaktører. En række af disse spørgsmål drøftes allerede som led i det europæiske semester, når de er forbundet med afgørende vækstfaktorer. Denne dialog vil blive suppleret af en mere målrettet retsstatstilgang, der omfatter yderligere retsstatsaspekter. I de medlemsstater, hvor problemerne på retsstatsområdet er tydeligere, vil det være nødvendigt med et mere regelmæssigt og tættere samarbejde, igen med det formål at finde samarbejdsbaserede løsninger på problemerne, inden de eskalerer.

På grundlag heraf bør der oprettes et **netværk af nationale kontaktpunkter i medlemsstaterne** med henblik på dialog om retsstatsspørgsmål. Dette netværk vil kunne bygge videre på og inddrage allerede eksisterende kontakter på retsstatsområder som f.eks. netværk af nationale kontaktpunkter inden for retlige anliggender og bekæmpelse af

³⁸ Den effektive håndhævelseskapacitet hos medlemsstaternes myndigheder afhænger af centrale elementer, navnlig: i) håndhævelsesbeføjelser og afhjælpende beføjelser, ii) kapacitets-/ressourcekrav, iii) krav om uafhængighed, hvor det er relevant, iv) håndhævelsesprocedurer og iv) samarbejde mellem myndigheder i forskellige medlemsstater.

³⁹ Venedigkommissionens liste over retsstatskriterier er særlig relevant, når det gælder om at identificere specifikke risici og svagheder.

⁴⁰ I den forbindelse er den fulde legitimitet og relevans af oplysninger fra internationale offentligretlige organisationer som f.eks. Europarådet og dets organer blevet anerkendt af bl.a. Domstolen.

korruption⁴¹. Det vil fungere som et forum til drøftelse af horisontale spørgsmål, bl.a. om en eventuel udvikling af EU's instrumenter til beskyttelse af retsstatsprincippet, hvor dette er relevant, samt til udveksling af oplysninger og bedste praksis. Kontaktpersoner vil være knudepunkter for den bilaterale dialog med hver enkelt medlemsstat og hjælpe med at forberede og indsamle relevante oplysninger til udarbejdelse af retsstatsrapporten (se nedenfor). Netværket af nationale kontaktpunkter kan udgøre et forum for tidlig varsling om retsstatsrelaterede reformer samt for drøftelser medlemsstaterne imellem.

Relevante organer i Europarådet samt OSCE og OECD og retlige netværk kunne også opfordres til at dele deres ekspertise og fremsætte deres synspunkter, herunder Det Europæiske Netværk af Formændene for de Øverste Domstole i EU, sammenslutningen af statsråd og øverste forvaltningsdomstole i EU og Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer.

Denne dialogproces er særlig relevant for på et tidligt tidspunkt at identificere potentielle retsstatsproblemer, idet en fastlagt og regelmæssig ramme bidrager til at forbedre forståelsen og til at minimere risikoen for konfrontationer. Dialogen kan desuden give medlemsstaterne mulighed for at drøfte retsstatsfølsomme reformer i forberedelsesfasen, bl.a. på baggrund af Domstolens retspraksis. Domstolens normer kan fungere som retningslinjer til at signalere, hvor reformer skal håndteres med omtanke (f.eks. reformer, der kan have en negativ — og måske utilsigtet — indvirkning på dommernes eller tilsynsmyndighedernes uafhængighed). Dialogen vil bidrage til at identificere eventuelle behov for at anmode om ekstern støtte eller ekspertise i forbindelse med en specifik national udvikling.

iv) *Årlig retsstatsrapport*

For at sikre den fornødne gennemsigtighed og viden og sørge for, at retsstatsspørgsmål forbliver på EU's politiske dagsorden, har Kommissionen til hensigt at offentliggøre en årlig retsstatsrapport med en sammenfatning af situationen i medlemsstaterne. På grundlag af de forskellige kilder, der er beskrevet ovenfor, vil den indeholde en **kort redegørelse for den væsentligste udvikling** i medlemsstaterne og på EU-plan, bl.a. Domstolens retspraksis, og andre relevante oplysninger såsom relevante dele af EU's resultattavle for retsområdet og de landerapporter, der udarbejdes som led i det europæiske semester. Det vil være en lejlighed til at aflægge rapport om status for de formelle retsstatsprocedurer samt om EU-institutionernes arbejde med at fremme retsstatsnormer og udvikle en retsstatskultur. Det vil være en mulighed for at fremhæve bedste praksis og identificere tilbagevendende problemer. Gennemgangen vil være begrænset til spørgsmål af direkte relevans for retsstatsprincippet i EU.

EU's resultattavle for retsområdet, som indeholder sammenlignelige data om de nationale retssystemers uafhængighed, kvalitet og effektivitet, kunne i sig selv udvikles og forbedres yderligere, bl.a. for bedre at dække relevante retsstatsrelaterede områder, f.eks. det straffe- og forvaltningsretlige område.

Retsstatsrapporten kan desuden tjene som input i dialogen med — og inden for — Europa-Parlamentet og Rådet.

⁴¹ Det ville være op til medlemsstaterne at udpege kontaktpunkterne, som f.eks. kan være omfattet af den offentlige forvaltning eller domstolene. Der findes allerede lignende strukturer til støtte for Kommissionens indsamling af oplysninger til EU's resultattavle for retsområdet og til dialog med medlemsstaterne om politikker til bekæmpelse af korruption.

v) *Interinstitutionel dialog om retsstatsprincippet*

Den løbende gennemgang kan bidrage til at opretholde en dynamisk debat og til fortsat at forbedre redskaberne til styrkelse af retsstatsprincippet. Den kan udgøre et vigtigt bidrag til **Europa-Parlamentets** og **Rådets** arbejde, ideelt set inden for rammerne af en regelmæssig og sammenhængende tidsplan for det interinstitutionelle samarbejde.

Europa-Parlamentet og Rådet kan basere deres egne drøftelser og debatter på Kommissionens årlige retsstatsrapport. Hvad angår Rådet kunne gennemgangen f.eks. tjene som input i Rådets drøftelser om retsstatsprincippet eller følges op i Rådets konklusioner. I den forbindelse glæder Kommissionen sig over de kommende drøftelser om Rådets tilgang til retsstatsprincippet, som forventes at finde sted under det finske formandskab i anden halvdel af 2019, og som sammen med de igangværende drøftelser om en peer review-mekanisme kan danne grundlag for relevante synergier. Den årlige retsstatsrapport kan også danne grundlag for drøftelser i Europa-Parlamentet og Rådet. For at effektivisere institutionernes arbejde mest muligt, burde det udføres i fællesskab og eventuelt også følges op af det arbejde, der udføres i de forskellige institutioner. Andre EU-institutioner som f.eks. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget kunne også bidrage.

Kommissionen ser frem til i de kommende måneder at uddybe samarbejdet med Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne og udelukker ikke de muligheder, der er fastsat i traktaterne, for at forbedre det gensidige kendskab til de nationale systemer. Kommissionen skal dog som traktaternes vogter også bevare sin selvstændighed hvad angår indholdet såvel som timingen af sine egne vurderinger. En idé, som flere gange blev bragt op i debatten om retsstatsprincippet, er at nedsætte et panel af uafhængige eksperter uden for Kommissionen eller EU-institutionerne til at foretage ekspertvurderinger og objektive vurderinger om udfordringer på retsstatsområdet, mens andre forslag vedrører oprettelsen af et nyt agentur, der særligt beskæftiger sig med dette område. Sådanne tilgange giver imidlertid anledning til en række problemer hvad angår legitimitet, afbalancering af input og ansvar for resultaterne. Selv om Kommissionen allerede gør brug af alle legitime kilder til information og ekspertise samt foretager krydskontrol af de forskellige informationskilder, hvilket den vil fortsætte med at gøre, kan ekstern ekspertise ikke erstatte Kommissionens egne vurderinger, navnlig når Kommissionens konklusioner kan danne grundlag for retsakter, der har retlige og finansielle konsekvenser, og som kan anfægtes ved Domstolen. Europa-Parlamentet eller Rådet kan heller ikke delegere deres beslutningsbeføjelser til eksterne organer. Institutionernes beføjelser og ansvar i medfør af den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i traktaterne, skal fastholdes.

Endelig opfordrer Kommissionen også de **europæiske politiske partier** til at sikre, at deres nationale medlemmer tager behørigt hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet og følger op på det særlige fokus på retsstatsprincippet i deres paneuropæiske programmer. I henhold til forordning (EU) nr. 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde⁴² skal de, navnlig i deres program og i deres aktiviteter, respektere de værdier, som Unionen bygger på, som udtrykt i artikel 2 i TEU.⁴³ Hvis Kommissionen har grund til at betvivle respekten for disse værdier, kan den anmode Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde om at

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2019/493 af 25. marts 2019 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 1141/2014, for så vidt angår en kontrolprocedure vedrørende overtrædelse af reglerne om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet.

⁴³ Artikel 3, litra c), om fastsættelse af betingelserne for registrering af politiske partier.

kontrollere overholdelsen af de betingelser, der er fastsat i forordningen⁴⁴. Der kan træffes afgørelse om at afregistrere et politisk parti eller en politisk fond, hvis myndigheden fastslår, at der er sket en massiv og alvorlig overtrædelse af disse betingelser.

Kommissionen vil:

- indføre en løbende gennemgang af retsstatsforholdene med det formål at overvåge retsstatssituationen i medlemsstaterne. Til støtte herfor vil Kommissionen udarbejde en årlig retsstatsrapport, videreudvikle EU's resultattavle for retsområdet og styrke dialogen med andre EU-institutioner, medlemsstaterne og berørte parter
- indlede en særlig dialog med alle medlemsstater om retsstatsrelevante emner, herunder gennem et netværk af kontaktpersoner.

Kommissionen opfordrer:

- medlemsstaterne til at udpege deres nationale kontaktpunkter med henblik på dialog og udveksling af oplysninger om retsstatsrelaterede spørgsmål
- Europa-Parlamentet og Rådet til målrettet at følge op på Kommissionens årlige retsstatsrapport og samarbejde med Kommissionen om en integreret tilgang for på en sammenhængende måde at samle institutionernes arbejde vedrørende tidlig afsløring og håndtering af problemer på retsstatsområdet
- de europæiske politiske partier til at sikre, at deres nationale medlemmer rent faktisk overholder retsstatsprincippet.

Reagere: Håndhævelse på EU-plan, når nationale mekanismer vakler

Udviklingen af tilgangen til fremme af retsstatsprincippet og forebyggelse af problemer i forbindelse hermed burde gøre EU langt mere robust og bidrage til at imødegå alvorlige og vedvarende udfordringer på retsstatsområdet i fremtiden. Målet er en væsentlig begrænsning af behovet for at reagere på EU-plan. Når nationale retsstatsgarantier dog ikke synes at kunne modvirke trusler mod retsstaten i en medlemsstat, er det EU-institutionernes og medlemsstaternes fælles ansvar at træffe foranstaltninger til afhjælpning af situationen. Dette er blevet bekræftet af Domstolen.

Domstolen har i nylige domme i traktatbrudssager og præjudicielle afgørelser foretaget en yderligere præcisering af de krav, der er fastsat i EU-retten vedrørende retsstatsprincippet og navnlig domstolens uafhængighed⁴⁵. Domstolen har bekræftet betydningen af domstolens uafhængighed og retsstatsprincippets overholdelse for et velfungerende EU: Den har truffet afgørelse om suspension af nationale love, som ifølge Kommissionens vurdering påvirker domstolens uafhængighed, samt fastslået, at den måde, hvorpå medlemsstaterne indretter deres retsvæsen, skal være i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af EU-retten. Disse afgørelser har tilføjet en vigtig dimension i de retsstatsprocedurer, der er iværksat på EU-plan, og spiller en vigtig rolle, når det gælder om at løse disse problemer. Den stadige

⁴⁴ Se artikel 10, stk. 3, om oprettelse af mekanismen til kontrol af overholdelse af registreringsbetingelser og -krav.

⁴⁵ Jf. afsnit III ovenfor. Det skal bemærkes, at generaladvokaten i sin udtalelse i sag C-619/18, *Kommissionen mod Polen*, anførte, at retssager kan køres parallelt med retssager, der indledes som led i retsstatsrammen fra 2014 eller i medfør af artikel 7 i TEU, selv om de vedrører samme spørgsmål.

udvikling i Domstolens retspraksis viser også, hvordan systematiske retsstatsproblemer kan have en særlig indvirkning på området for Unionens finanser⁴⁶.

Kommissionen vil bygge videre på denne retspraksis: Den er fast besluttet på at indbringe sager om retsstatsproblemer, der berører anvendelsen af EU-retten, for Domstolen, når disse problemer ikke kan løses ved hjælp af nationale kontrolmekanismer. Kommissionen vil på grundlag af sin nuværende håndhævelsestilgang⁴⁷ og udviklingen i Domstolens retspraksis følge en strategisk tilgang til traktatbrudssager, der vedrører retsstatsprincippet, og i givet fald anmode om forenklede procedurer og midlertidige foranstaltninger. Kommissionen vil også aktivt fremme de normer, der er udviklet som led i Domstolens retspraksis, bl.a. ved at samle Domstolens relevante præmisser.

Som det blev fremhævet i meddelelsen fra april og i de efterfølgende bidrag, er tid en afgørende faktor, når en potentiel retsstatskrise skal afhjælpes. Mange problemer på retsstatsområdet er tidsfølsomme, og jo længere tid, det tager at løse dem, jo større risiko er der for, at problemerne forankrer sig, og jo sværere bliver det for medlemsstaten såvel som EU at modvirke de negative konsekvenser. Det er derfor vigtigt, at institutionerne handler hurtigt og følger en mere sammenhængende og samordnet tilgang, og at navnlig de formelle retssager, der indledes som led i retsstatsrammen⁴⁸ og i medfør af artikel 7 i TEU, ledsages af tydeligere procedurer og frister.

Hvad angår **artikel 7 i TEU** bør institutionerne arbejde sammen for at styrke den kollektive karakter af deres indbyrdes beslutningsproces. Kommissionen glæder sig over, at Rådet har til hensigt at nå til enighed om nye procedurer i forbindelse med artikel 7-høringer. Dette er et vigtigt skridt i retning af mere effektive procedurer. Det vil være til særlig gavn for Rådet at overveje, om drøftelserne i Rådet for Almindelige Anliggender kan forbedres, ved at de på teknisk plan forberedes i en rådsgruppe. Det kan også være hensigtsmæssigt at forbedre beslutningsprocessen hvad angår de institutionelle faser ved at indføre klare procedureregler. For at sikre den institutionelle ligevægt bør Europa-Parlamentet gives mulighed for at fremlægge sin sag i de procedurer, som det har iværksat. Det kan også undersøges, om Europarådets organer eller andre eksterne eksperter kan deltage på ad hoc-basis.

Kommissionen vil også overveje, hvordan andre institutioner på et tidligere tidspunkt kan inddrages yderligere i processen for **retsstatsrammen fra 2014**, samtidig med at behovet for fortrolig dialog med den pågældende medlemsstat respekteres lige fra det øjeblik, hvor proceduren indledes⁴⁹. Hovedformålet bør altid være at finde løsninger så tidligt som muligt. Skulle dette imidlertid ikke lykkes, kan det bidrage til at finde en løsning, hvis Europa-Parlamentet og Rådet holdes fuldstændig ajour og kan udtale sig på et oplyst grundlag, inden der nås et kritisk stadium. Dette vil være i overensstemmelse med en mere fælles retsstatstilgang mellem institutionerne.

⁴⁶ Dette omfatter præjudicielle afgørelser, herunder vedrørende artikel 325 i TEUF, om behovet for effektiv efterforskning i sager om skattesvig eller svig med EU-midler (se f.eks. sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, C-105/14, *Taricco*, C-42/17, *M.A.S.*, og C-612/15, *Kolev*).

⁴⁷ Dette er i overensstemmelse med den mere strategiske tilgang til Kommissionens håndhævelsesforanstaltninger, der blev fastlagt i Kommissionens meddelelse fra 2016 med titlen "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse" (EUT C 18 af 19.1.2017, s. 10).

⁴⁸ Hvilket Domstolen for nyligt har anerkendt i sin retspraksis som et instrument, der udgør en fuldgyltig del af EU's retsorden og har retsvirkninger (Domstolens kendelse af 17. december 2018 i sag C-619/18 R).

⁴⁹ De første faser af dialogen i forbindelse med retsstatsrammen er ikke offentlige.

Det er særligt afgørende, at situationen hele tiden vurderes objektivt på grundlag af solid ekspertise og relevante oplysninger. Denne proces skal fortsat være baseret på offentlige og anerkendte retsstatsnormer. Vurderingen og dialogen bør bygge på alle tilgængelige kilder af **relevant ekspertise**, idet Kommissionen ved vurderingen bevarer sin selvstændighed og uafhængighed i overensstemmelse med sin rolle som traktaternes vogter⁵⁰. En medlemsstat, der er omfattet af en retsstatsprocedure, kan anmode om ekspertise fra Europarådets organer og andre uafhængige organer, ikke kun som et middel til at løse problemet, men også for at udvise god tro og fremme en konstruktiv dialog⁵¹. Der kan også anmodes om en udtalelse fra sådanne organer, hvis der ikke foreligger klart definerede parametre for et specifikt spørgsmål.

Med henblik på en effektiv EU-tilgang til retsstatsprincippet og en ånd af loyalt samarbejde er det afgørende at sikre en hurtig **nedtrapning eller udsigt til afslutning af den formelle retsstatsprocedure**, så snart den pågældende medlemsstat har truffet de foranstaltninger, der skal til for på ny at overholde retsstatsprincippet. EU og de andre medlemsstater skal have tilstrækkelig garanti for en varig genoprettelse af retsstaten. Med henblik herpå kan meddelelsen om en eventuel afslutning af en procedure ledsages af støtte fra Kommissionen til den pågældende medlemsstat, således at der sikres en reel og varig gennemførelse af forpligtelser, herunder gennem specifik opfølgende overvågning. Samme overvågning kunne også anvendes efter afslutningen af specifikke procedurer som f.eks. mekanismen for samarbejde og kontrol⁵².

Sammen med de formelle retsstatsprocedurer kan der også være behov for en indsats på specifikke EU-aktivitetsområder, der kan blive berørt af retsstatsmangler i medlemsstaterne. For eksempel har Domstolen i nylige domme fremhævet virkningerne af generaliserede mangler vedrørende domstolenes uafhængighed for den gensidige tillid, som instrumenter på området frihed, sikkerhed og retfærdighed bygger på⁵³.

Denne beskyttende tilgang til sikring af et velfungerende EU udgør også grundlaget for den forordning, som Kommissionen foreslog i 2018 for at sikre beskyttelsen af EU-budgettet i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet⁵⁴. En sådan tilgang kan være nødvendig inden for andre EU-politikker end beskyttelsen af EU's finansielle interesser for at undgå eller afhjælpe specifikke risici for gennemførelsen af EU-retten eller -politikker. Kommissionen vil undersøge behovet for at imødegå de mulige virkninger af vedvarende retsstatsproblemer for andre EU-politikker.

Det kunne også være gavnligt at foretage operationelle forbedringer af beskyttelsen af EU's finansielle interesser. På grundlag af de foranstaltninger, som Kommissionen har planlagt i sin nye strategi for bekæmpelse af svig⁵⁵, vil Kommissionen overveje mulighederne for at

⁵⁰ Navnlig Europarådets organer foretager på grundlag af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis og de normer, den har udviklet, en bred vifte af tekniske evalueringer. Kommissionen kan til sin vurdering dog benytte sig af al den ekspertise, den har brug for.

⁵¹ Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen også direkte bør opfordre Europarådet og dets organer til at vurdere specifikke spørgsmål i medlemsstaterne, kan også overvejes yderligere.

⁵² Mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet som en overgangsforanstaltning til overvågning af retsreformer og bekæmpelse af korruption i Bulgarien og Rumænien på tidspunktet for deres tiltrædelse af Unionen i 2007. Når denne særlige mekanisme ophører, bør overvågningen fortsætte inden for rammerne af horisontale instrumenter.

⁵³ Sag C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet (COM(2018) 324 final).

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

oprette en dataanalysefunktion, der fra forskellige kilder samler data vedrørende de systemer til beskyttelse af EU's finansielle interesser, som medlemsstaterne har indført. Dette kan give mulighed for at identificere problemer med at håndtere risici vedrørende EU's finansielle interesser samt eventuelt blive brugt til at udstede advarsler, når der opstår problematiske tendenser som f.eks. langsom og begrænset opfølgning på rapporter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og — i fremtiden — samarbejde med Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) eller utilstrækkelige kontrolstrukturer på nationalt plan. Idéen er at gribe ind på et meget tidligt tidspunkt og vurdere, hvorvidt problemet er begrænset eller afspejler en vis tendens. Dette system kan være til støtte for mekanismen i Kommissionens forslag om generelle mangler i retsstatssystemet eller andre procedurer med tilknytning til beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

Kommissionen vil:

- gøre fuld brug af sine beføjelser som traktaternes vogter for at sikre overholdelse af de krav i EU-retten, der vedrører retsstatsprincippet
- følge en strategisk tilgang til traktatbrudssager på grundlag af udviklingen i Domstolens retspraksis samt fremme de normer, der er udviklet som led i Domstolens retspraksis, bl.a. ved at samle relevante konklusioner fra Domstolen
- overveje, hvordan andre EU-institutioner løbende kan inddrages i gennemførelsen af retsstatsrammen fra 2014
- støtte medlemsstaterne ved nedtrapningen eller udsigten til afslutning af den formelle retsstatsprocedure, herunder med opfølgende overvågning
- inden udgangen af 2020 undersøge, om virkningerne af vedvarende retsstatsproblemer for gennemførelsen af EU's politikker kræver nye mekanismer ud over den foreslåede forordning om beskyttelse af Unionens budget
- undersøge muligheden for på grundlag af Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig at oprette en dataanalysefunktion for at bidrage til identificeringen af problemer med at håndtere risici i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Muligheden for i givet fald at udstede advarsler, når der opstår problematiske tendenser, vil også blive undersøgt.

Kommissionen opfordrer:

- Europa-Parlamentet og Rådet til at overveje at intensivere den fælles tilgang mellem institutionerne til procedurer med hjemmel i artikel 7 i TEU
- Rådet til at gøre alvor af sine hensigtsmæssige planer om at fastsætte klarere og mere stabile procedureregler for artikel 7-procedurer
- Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at vedtage forordningen om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.

V. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT

Opretholdelsen af retsstatsprincippet er et fælles ansvar for alle EU-institutioner og alle medlemsstater. Samtlige parter må påtage sig dette ansvar og yde deres bidrag. Ud over de foranstaltninger, der skal træffes på grundlag af denne meddelelse, er Kommissionen fast besluttet på at fortsætte debatten og inden for sit kompetenceområde at træffe yderligere foranstaltninger. Det fælles mål skal være at udvikle en samordnet og sammenhængende tilgang for Unionen med inddragelse af alle relevante aktører. Centrale elementer i en sådan

strategisk tilgang omfatter fremme af en fælles retsstatskultur i hele EU, reel kapacitet til at løse problemer på et tidligt tidspunkt gennem forebyggende foranstaltninger og vilje til at gøre en effektiv fælles indsats, når der er behov for at dæmme op for problemer, og det ikke er tilstrækkeligt med forebyggende foranstaltninger.

I denne meddelelse fastsættes en række forpligtelser og mulige overvejelser som en del af Kommissionens forslag til handlingsplan. Der vil i de kommende måneder være behov for en løbende opfølgning i samarbejde med de øvrige EU-institutioner, medlemsstaterne og berørte parter. Debatten har afsløret en bred vifte af positive idéer, som fortjener at blive vurderet yderligere, og som i forlængelse af de i denne meddelelse omhandlede tiltag vil indgå i konkrete tiltag i fremtiden. Kommissionen opfordrer alle berørte parter til at deltage i denne debat og ser frem til dialogen med det nyvalgte Parlament og Rådet om en samordnet tilgang.

I mellemtiden vil Kommissionen fortsat påtage sig sit fulde ansvar som traktaternes vogter og træffe passende og forholdsmæssige foranstaltninger for at opretholde EU-retten samt investere i styrkelsen af EU's kapacitet på dette område. Resultatet bør være at styrke retsstatsprincippet i EU og fuldt ud afspejle retsstatsprincippets afgørende betydning for alle EU-borgere og for EU som helhed.